

Wanneer is een gemeente **financieel gezond?**

De vraag of een gemeente financieel gezond is, verengt zich dikwijls tot de autofinancieringsmarge of de schuldgraad. Maar er zitten veel meer aspecten aan de financiën van een bestuur dan die twee. Bovendien zijn de financiën van een bestuur geen doel op zich, een gemeente en een OCMW realiseren publieke taken waarbij de financiën een beperkende factor zijn. In deze tekst proberen we een aanzet te geven om genuanceerd naar de financiën van een lokaal bestuur te kijken.



Van lokale besturen verwacht je dat hun dienstverlening van goede kwaliteit is, dat ze voldoen aan (nieuwe) maatschappelijke behoeften en dat ze daarvoor een patrimonium in stand houden en eventueel uitbreiden. Besturen die enkel oog hebben voor goede financiële resultaten, zouden aan die verwachtingen totaal voorbijgaan. Een 'stilzittend' bestuur kan heel goede financiële resultaten voorleggen maar ondermaatse diensten aanbieden. Het beleid mag je dus niet alleen beoordelen op basis van hoe het bestuur financieel gedijt. Uiteraard zet een slechte financiële toestand een rem op de publieke taken. Financiële gezondheid is dus een noodzakelijke voorwaarde om tot goed bestuur te kunnen komen. Gezien de verregaande

taire reserves (of tekorten) die de voorgaande jaren zijn opgebouwd. In het meerjarenplan moet het beschikbare budgettaire resultaat elk jaar positief zijn.

Het structurele evenwicht blijkt uit de autofinancieringsmarge. Dit is het verschil tussen enerzijds het deel van de ontvangsten en uitgaven uit de exploitatie en anderzijds de netto periodieke aflossingen. Je kijkt dus enkel naar de middelen die dat jaar worden gegenereerd uit de gewone werking zonder rekening te houden met de budgettaire reserves uit voorgaande boekjaren. De autofinancieringsmarge duidt aan hoeveel van de middelen die het bestuur genereert uit de exploitatie er overblijven om, na de vereffening van de netto periodieke aflossingen, zelf nieuwe

over de mate waarin die in het verleden werden gedaan. De hoogte van de autofinancieringsmarge kan snel wijzigen en raakt vertekend als besturen zich financieren door bulletleningen of thesauriebewijzen. Om dat laatste euvel weg te werken zullen de beleidsrapporten een bijkomende parameter bevatten (waaraan geen norm verbonden wordt) die de autofinancieringsmarge hiervoor corrigeert.

De jaarrekening

Door middel van ratio's haal je relatief vlot informatie uit de jaarrekening. Maar niet alle ratio's zijn relevant voor een lokaal bestuur, bovendien zijn het momentopnames. Het gebruik van een ratio of kengetal wordt nuttiger, als je de evolutie ervan in kaart kunt brengen, tenminste als de tijdreeksen consistent zijn. Bij vergelijkingen van ratio's tussen besturen moet je je altijd afvragen of de besturen wel vergelijkbaar zijn (van gelijke waarderingsregels tot gelijke socio-economische kenmerken).

Een eerste stap is de liquiditeitspositie van een bestuur. Bij de liquiditeitspositie ga je na of een bestuur in staat is voldoende middelen te genereren. Daarvoor kan je kijken naar het exploitatiesaldo, al dan niet afgezet tegenover de exploitatie-ontvangsten, en het nettowerkkapitaal.

Traditioneel gaat er veel aandacht naar het schuldniveau van een bestuur. Financiële schulden hangen bij lokale besturen over het algemeen samen met investeringen. Omdat sporthallen, zwembaden of wegen verschillende jaren en zelfs generaties in gebruik zijn, is het niet ongewoon dat de financiering door middel van de terugbetaling van een krediet in de tijd wordt gespreid. Het omgekeerde, de belastingen eenmalig drastisch verhogen om grote investeringen te financieren, is dan ook absurd. Vragen over de op-

De autofinancieringsmarge zegt niets over de mogelijkheid om noodzakelijke investeringen te financieren of over de mate waarin die in het verleden werden gedaan. Ze kan snel wijzigen of vertekend raken.

integratie tussen gemeente en OCMW is het aangewezen deze twee samen te nemen bij de beoordeling van de financiën.

De financiële normen

De normgever heeft twee parameters gekozen die het financieel evenwicht van Vlaamse gemeenten en OCMW's weergeven: het toestandsevenwicht en het structurele evenwicht. Een toestandsevenwicht toon je aan met het beschikbare budgettaire resultaat, namelijk de ontvangsten en het gecumuleerde budgettaire resultaat min alle uitgaven en onbeschikbare gelden. Bij de berekening van het beschikbare budgettaire resultaat houd je dus ook rekening met de beschikbare budget-

investeringen te financieren of om nieuwe leningen aan te gaan en er de aflossingen en interesten van te dragen. De autofinancieringsmarge moet in het laatste boekjaar van het initiële meerjarenplan groter dan of gelijk aan nul zijn, opdat het (aangepaste) meerjarenplan financieel in evenwicht zou zijn. Deze norm zet een rem op de schulden die besturen kunnen aangaan via de aflossingen en interesten.

Beide parameters zijn een ex ante indicator voor het financiële evenwicht van een bestuur en hebben hun verdiensten maar ook hun beperkingen. Zo zegt de hoogte van de autofinancieringsmarge niets over de mogelijkheid om noodzakelijke investeringen te financieren of

De belangrijkste vraag over het schuldniveau van een bestuur is niet of het te veel schulden heeft, maar wel of het de capaciteit heeft om zijn schulden terug te betalen.

timale of de maximale schuldenlast zijn moeilijk te beantwoorden en sterk afhankelijk van het geval. Twee besturen met dezelfde hoogte van uitstaande financiële schulden kunnen op het vlak van kenmerken van de schulden (looptijden, spreiding van de aflossingen, hoogte van de rentevoeten) en terugbetalingscapaciteit zeer sterk verschillen. Daarom is de belangrijkste vraag over het schuldniveau van een bestuur niet of het te veel schulden heeft (de normgever heeft hier ook geen norm aan verbonden), maar wel of het de capaciteit heeft om zijn schulden terug te betalen. Zoals hierboven uiteengezet gebeurt dat in de BBC door middel van de autofinancieringsmarge.

Voor de schulden zou je bijvoorbeeld kunnen kijken naar hoe de aflossingen en rentelasten zich verhouden tegenover het exploitatiesaldo (vermeerderd met de rentelasten). Je kunt ook de autofinancieringsmarge afwegen tegenover de exploitatieontvangsten of de periodieke aflossingen tegenover de 'aangewezen periodieke aflossingen'. De 'aangewezen periodieke aflossingen' worden in de regelgeving berekend op 8% van de totale financiële schuld.

Dan is er het investeringsniveau. Voor een bestuur is het patrimonium een dynamisch gegeven. Toch is het raadzaam dat besturen zich afvragen welk patrimonium ze nodig hebben voor de dienstverlening die ze willen aanbieden, want die verandert natuurlijk ook. Los van de noodzakelijke uitbreidingsinvesteringen die moeten gebeuren, zoals de aanleg van riolerings om aan de Europese richtlijnen voor oppervlaktewater te voldoen, zal een bestuur moeten investeren om zijn patrimonium dat het wil behouden, in stand te houden. Besturen die onvoldoende investeren om de ontwaarding

van hun patrimonium tegen te gaan, creëren op die manier een verborgen, uitgestelde schuld. Uiteindelijk zullen ze de noodzakelijke vervangingsinvesteringen toch moeten doen.

Wat het thesauriebeleid aangaat, moeten besturen vermijden onnodig leningen op te nemen wanneer ze over genoeg liquide middelen beschikken. Besturen die te vroeg of onnodig een lening aangaan, zullen intresten moeten betalen op die schulden, wat in de meeste gevallen onvoldoende gecompenseerd wordt door de intresten die ze krijgen voor het 'parkeren' van hun overschot van liquide middelen.

Besturen die onvoldoende investeren om de ontwaarding van het patrimonium tegen te gaan creëren op die manier een verborgen, uitgestelde schuld.

Verwachtingen en financiële marges

Een beoordeling van de financiën van een bestuur kun je niet maken met alleen de cijfers uit de jaarrekening. Het is noodzakelijk om ook proberen in te schatten hoe de verschillende kencijfers zullen evolueren en dan te kijken welke financiële marges een bestuur nog heeft. De evolutie is gedeeltelijk af te leiden uit het meerjarenplan. Besturen moeten natuurlijk ook globaal een inschatting maken van de noodzakelijke uitbreidings- en vervangingsinvesteringen en de mate waarin deze de budgettaire ruimte zullen verkleinen en haalbaar zijn bij ongewijzigd beleid. Daarnaast rijst de vraag welke financiële marge een bestuur heeft. Worden de financiële evenwichtsnormen vlot gehaald? Hoe groot is de financiële on-

afhankelijkheid van het bestuur: heeft het veel mogelijkheden om de (belangrijkste) ontvangsten- en uitgavenstromen te sturen? Maken de fiscale ontvangsten een aanzienlijk deel uit van de totale ontvangsten en heeft het bestuur genoeg fiscale autonomie om deze te beïnvloeden? Kan het bestuur de belastingtarieven in theorie gemakkelijk optrekken en hoeveel extra opbrengsten vallen daaruit te halen? Als kencijfers voor de financiële marge van een bestuur kun je kijken naar de ontvangsten uit belastingen en retributies tegenover de exploitatieontvangsten, de evolutie van de tarieven van de belangrijkste belastingen of de vergelijking met de belastingtarieven in vergelijkbare gemeenten.

Al deze indicatoren en instrumenten kunnen een aanzet geven voor de beoordeling van de financiën van een

bestuur. Het is aangewezen niet elke ratio afzonderlijk te beoordelen maar ze in hun geheel te bekijken en oog te hebben voor de situatie achter de cijfers. Daarbij mag je nooit uit het oog verliezen dat de financiële gezondheid van een bestuur niet het primaire doel is, maar wel een noodzakelijke voorwaarde om tot goed bestuur te komen. Los van bovenstaande elementen moet je ook altijd aandacht hebben voor de specifieke lokale situatie. ■

BEN GILOT IS VVSG-STAFMEDEWERKER LOKALE FINANCIËN. DIT ARTIKEL KWAM TOT STAND IN SAMENWERKING MET DE REDACTIE VAN HET HANDBOEK LOKAAL FINANCIËEL MANAGEMENT.

Een uitgebreide versie van deze tekst staat in het handboek *Lokaal financieel management*, uitgegeven door Politiea.